



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2015

Service public im internationalen Vergleich

Puppis, Manuel ; Schweizer, Corinne

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-149586>

Published Research Report

Published Version

Originally published at:

Puppis, Manuel; Schweizer, Corinne (2015). Service public im internationalen Vergleich. Switzerland: Bundesamt für Kommunikation.

Zusammenfassung

Service public im internationalen Vergleich

Die Medienlandschaft ist von starken Umwälzungen gekennzeichnet. Die Digitalisierung und der zunehmende Stellenwert des Internets für die Mediennutzung haben den öffentlichen Rundfunk und die Zeitungsverlage in eine Konkurrenzsituation gebracht. Entsprechend finden vermehrt Debatten über die Legitimation und den Auftrag des öffentlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter statt. Aber auch das traditionelle Finanzierungsmodell der Gerätegebühr ist von der Digitalisierung betroffen. Aufgrund der technischen Konvergenz der Empfangsgeräte und Distributionskanäle steht die Finanzierung öffentlicher Rundfunkorganisationen auf dem Prüfstand. Die Politik bedarf einer fundierten Entscheidungsgrundlage, um Reformen anzugehen und die Zukunft der Medienregulierung zu planen. Das **Forschungsprojekt «Service public im internationalen Vergleich»** setzt hier an und bietet zeitnah wissenschaftlich aufbereitetes Wissen über den öffentlichen Rundfunk und seine Regulierung.

Der Forschungsstand zum öffentlichen Rundfunk ist breit und vielfältig. Vergleichende Studien sind jedoch rar und auch aufgrund des sich schnell wandelnden Regulierungsfeldes oftmals veraltet; ein Grossteil der Studien fokussiert auf den öffentlichen Rundfunk in einzelnen. Die vorliegende vergleichende Studie untersucht die **Fragen**,

- wie der Auftrag des Service public definiert wird;
- wie der Service public finanziert wird;
- welche Angebote durch den Service public bereitgestellt und wie diese genutzt werden;
- welche den Service public betreffenden Reformen betreffend aktuell diskutiert werden.

Dabei wird die Regulierung in **18 angelsächsischen und europäischen Mediensystemen** basierend auf einer qualitativen Dokumentenanalyse verglichen. Zudem wurde zur kommunikativen Validierung der Resultate mit LänderexpertInnen („Country Correspondents“) gearbeitet.

Die **Resultate** der vergleichenden Analyse zeigen deutlich, dass zwischen den untersuchten Mediensystemen zahlreiche Unterschiede bestehen. Folgende Erkenntnisse lassen sich aus der Untersuchung ziehen:

- **Definition und Mandate:** Die inhaltliche Definition des Auftrags ist in allen untersuchten Fällen ähnlich formuliert. Das Onlineangebot gehört inzwischen zum Service public dazu. Organisatorisch-strukturell wird mit Ausnahme Neuseelands auf eine eigenständige nicht-kommerzielle Organisation gesetzt. Zudem existiert eine grosse Vielfalt an Rechenschaftsinstrumenten.
- **Finanzierung:** Eine Mischfinanzierung des Public Service aus öffentlichen Mitteln und Werbung ist üblich. Bezüglich der öffentlichen Mittel dominiert in Europa derzeit noch die Finanzierung über eine Gerätegebühr. Die Zuständigkeit für die Festlegung der Höhe der öffentlichen Mittel liegt zumeist beim Parlament oder bei der Regierung. Durch eine Indexierung wird teilweise versucht, die Entscheidung zu entpolitisieren.
- **Angebot und Nutzung:** Auf nationaler/sprachregionaler Ebene werden durchschnittlich sieben Radiosender (zwischen drei und vierzehn) und fünf Fernsehsender (zwischen zwei und vierzehn) angeboten. Die Marktanteile im Radio liegen mehrheitlich zwischen 50% und 80 %, im Fernsehen zwischen 20% und 40 %. Websites mit sendungsbegleitenden Informationen, aktuellen Nachrichten, Live-Streaming sowie Audio- und Video-on-Demand werden von allen Sendern angeboten.
- **Diskurs und Reformen:** In zahlreichen Ländern ist der Service public mit teils drastischen Budgetkürzungen konfrontiert. Auch die Rolle des öffentlichen Rundfunks im Internet gibt weiterhin zu Diskussionen Anlass.

Die Ergebnisse dieser Studie bieten Denkanstösse für die medienpolitische Diskussion in der Schweiz, insbesondere was die künftige Definition von Service public im audiovisuellen Bereich betrifft.

Erstens zeigt sich, dass in praktisch allen untersuchten Mediensystemen der **Service public nicht nur inhaltlich definiert wird, sondern an eine nicht-kommerzielle Medienorganisation gebunden** ist. Inhaltliche Definition sind – von spezifischen Pflichten abgesehen (beispielsweise Quoten für Kinderprogramme oder europäische Inhalte) – sehr allgemein gehalten, um die Medienfreiheit nicht zu gefährden. **Zentral bleibt die Institutionalisierung einer nicht kommerziellen Zielen verpflichteten Organisation.** Hingegen muss das mit der Filmförderung verwandte neuseeländische Modell als gescheitert betrachtet werden. Der Vergleich zeigt aber auch, dass eine Regulierung des Service public sinnvollerweise Rechenschafts- und Berichtspflichten mit öffentlichen Konsultationen zur **Sicherung der Accountability** beinhalten sollte.

Bezüglich der Breite des Auftrages wird klar, dass sich „Public Service Broadcasting“ mit gewissen Einschränkungen in allen Mediensystemen zu einem „**Public Service Medium**“ entwickeln darf und mit neuen digitalen Angeboten präsent ist. Nur dann ist sichergestellt, dass der Service public nicht an den Bürgerinnen und Bürgern vorbeiproduziert. Auch hierzu existieren mit sogenannten Public-Value-Tests Instrumente, um die Auswirkungen neuer Angebote für Gesellschaft und kommerzielle Medien zu prüfen.

Für die künftige Definition des Service public in der Schweiz scheint es somit wichtig, **an einer unabhängigen, nicht-kommerziellen Organisation festzuhalten, inhaltliche Pflichten nur sehr allgemein zu definieren, eine Weiterentwicklung auf neuen digitalen Plattformen unter Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger und privater Medien zuzulassen sowie den Service public insbesondere über die Finanzierung und die Accountability zu steuern.** In Anbetracht der Emotionalität des Themas „Service public“ sollte die Diskussion über die Leistung und Finanzierung der SRG SSR stärker institutionalisiert werden. Angelehnt an das irische oder britische Modell könnte die SRG SSR verpflichtet werden, jährlich Rechenschaft über ihre Leistungen im vergangenen Jahr abzulegen und geplante Leistungen für das nächste Jahr vorzustellen. Ähnliche Instrumente könnten auch im Rahmen künftiger Konzessionserneuerungen zum Einsatz kommen (Rechenschaft über die letzte Konzessionsperiode; Strategie für die nächste Konzessionsperiode). Auch sogenannte „Town Hall Meetings“ bieten sich an. Für die Legitimation des Service public im Internetzeitalter scheint eine solche Kommunikation auf Augenhöhe mit den Bürgerinnen und Bürgern zentral. Ebenfalls prüfenswert ist die Einführung eines (möglichst unbürokratischen) Ex-ante-Tests.

Der Vergleich zeigt zweitens, dass es bezüglich **Angebot und Nutzung** öffentlicher Rundfunkorganisationen kaum Muster gibt. Auf nationaler/sprachregionaler Ebene werden durchschnittlich sieben Radiosender (zwischen drei und vierzehn) und fünf Fernsehsender (zwischen zwei und vierzehn) angeboten. Die Marktanteile im Radio liegen mehrheitlich zwischen 50 und 80 %, im Fernsehen zwischen 20 und 40 %. Websites mit sendungsbegleitenden Informationen, aktuellen Nachrichten, Live-Streaming sowie Audio- und Video-on-Demand werden von allen Sendern angeboten.

Bezüglich der **Finanzierung** macht der Vergleich drittens deutlich, dass eine **Mischfinanzierung** des Public Service, wie wir sie auch in der Schweiz vorfinden, in Europa weit verbreitet ist. Auch wenn ein Verzicht auf Werbung vom Grundgedanken des Service public her wünschenswert wäre, dürfte eine alleinige Finanzierung der SRG durch öffentliche Mittel angesichts von Kleinstaatlichkeit und Mehrsprachigkeit unrealistisch sein, da dies entweder massive Einschränkungen des Angebotes oder aber eine starke Anhebung der Gebühr oder Abgabe bedingen würde. Zudem zeigen Erfahrungen in Irland, dass eine Einschränkung der Werbemöglichkeiten des öffentlichen Rundfunks nicht die inländischen Privatsender begünstigt, sondern dass vielmehr einstrahlende Werbefenster davon profitieren würden.

Weiter wird klar, dass die Gerätegebühr ein Auslaufmodell ist. Als **zukunftssträchtige Modelle** haben sich eine von Privatpersonen und Unternehmen zu bezahlende Rundfunksteuer oder Haushaltsabgabe (wie sie auch in der Schweiz eingeführt wird) herauskristallisiert. Eine Finanzierung aus dem Staatshaushalt ist aufgrund der dadurch eröffneten (partei-)politischen Einflussmöglichkeiten als problematisch zu bezeichnen. Zwar haben sich erst wenige Mediensysteme endgültig von der Gerätegebühr verabschiedet, doch dürften in naher Zukunft mehrere Staaten dem Vorbild Finnlands, Deutschlands und der Schweiz folgen.

Die **Höhe der Gebühr/Abgabe** in der Schweiz relativiert sich deutlich, wenn man sich das mehrsprachige Angebot vor Augen führt. Sinnvoll wäre eine stärkere Entpolitisierung bei der Festlegung der Höhe der öffentlichen Mittel. Der Vergleich zeigt, dass von einer Indexierung an die Lebenshaltungskosten bis hin zur Einbeziehung eines Gremiums aus Sachverständigen verschiedene Möglichkeiten bestünden, diese Entscheidung unabhängiger auszugestalten.

Zudem könnten strengere **Werbevorschriften sowohl** für die SRG als auch für private Sender einer weiteren Kommerzialisierung entgegen wirken. So wären etwa ein Verbot von Werbung im Umfeld von Kindersendungen oder von Alkoholwerbung denkbar. Einnahmehausfälle müssten aber kompensiert werden, sofern keine Einschränkung des Angebotes in Kauf genommen werden soll.

Trotz technologischer Veränderungen, die die Frequenzknappheit als Regulierungsgrund mehrheitlich beseitigt haben, und neuen Kommunikationsformen wie Social Media: Angesichts von Sparmassnahmen im Journalismus, Kommerzialisierung und Transnationalisierung des Mediensystems haben die sozialen, politischen und kulturellen Begründungen für Service public auch im digitalen Zeitalter nichts von ihrer Bedeutung eingebüsst. Der vorliegende Vergleich bietet für die Regulierung des Service public wichtige Anhaltspunkte: **Mit einem nicht auf Radio- und Fernsehsender beschränkten Auftrag, ausgebauten Rechenschaftspflichten und einer für die Auftragserfüllung ausreichenden Finanzierung, die frei von politischen Einflüssen festgelegt wird**, besteht die Möglichkeit, den Service public in die Zukunft zu führen und auf qualitativ hochwertige Leistungen für alle Bürgerinnen und Bürgern auf allen Plattformen zu verpflichten. Gleichzeitig bestehen auch **Optionen, eine zu starke Stellung der SRG SSR zu kompensieren**, etwa durch direkte Medienförderung für (neue und unabhängige) journalistische Plattformen oder durch den Aufbau einer gemeinsamen Onlineplattform mit Video- und Audio-on-Demand aller konzessionierten Regionalsender. Nur gemeinsam können Verlage, Onlinepublikationen, Regionalsender und SRG SSR eine vielfältige Medienlandschaft sichern, die der direktdemokratischen und föderalen Schweiz angemessen ist.

Das Projekt «Service public im internationalen Vergleich» wurde von Manuel Puppis und Corinne Schweizer unter Mitarbeit von Catherine Meyer, Stefanie Ostertag sowie Leonie Marti am Departement für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung DCM der Universität Freiburg/Fribourg durchgeführt. Das Projekt wurde durch das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) finanziert.